

Mapas estratégicos para la ayuda oficial al desarrollo del siglo XXI

SERGIO TEZANOS VÁZQUEZ

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica
Universidad de Cantabria

Tras más de medio siglo de políticas de ayuda oficial al desarrollo (AOD), aún se sigue cuestionando la *eficacia* obtenida por estos recursos en el cometido de promover el desarrollo humano a escala global. Si bien se trata de un sistema que nace con una vocación solidaria internacional, encierra la contradicción de promover al tiempo otros intereses de política exterior que anhelan los propios donantes, lo que distorsiona la capacidad de alcanzar los fines de desarrollo acordados por la comunidad internacional. El *mapamundi* que traza el reparto de la ayuda es un fiel reflejo de esta amalgama de intereses —no siempre confluyentes— que merma la eficacia de los recursos destinados a aliviar las necesidades de un planeta que, tras la última crisis económica mundial, alberga a más de 1.400 millones de personas pobres y 1.020 millones de hambrientos.

El debate sobre la “geopolítica de la ayuda” (¿cómo se asigna geográficamente la ayuda?, y ¿cómo debería asignarse?) está vigente desde los albores del sistema de cooperación. Si bien se acepta ampliamente que la ayuda debe constituir una respuesta solidaria a las necesidades económicas y sociales de los países en desarrollo (PED), el *mapamundi* de la AOD se dibuja de manera “ecléctica”, de tal modo que los PED con mayores afinidades políticas, históricas y cultura-

les con los donantes, así como aquellos países con mayor importancia económica y estratégica, reciben más ayudas que otros países con similares –o incluso mayores– necesidades¹. Como resultado, el mapa de la ayuda se caracteriza por un importante sesgo a favor de los países más pequeños, por la presencia de comportamientos “gregarios” y descoordinados entre los donantes, y por la insuficiente progresividad alcanzada en el reparto de los recursos. Sin embargo, existen también indicios actuales de cambio, extendiéndose una creciente preocupación solidaria que enfatiza la consecución de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM)², y una incipiente consideración de la eficiencia distributiva de la ayuda; al tiempo, surgen nuevas variables de interés que condicionan la distribución de la ayuda (como los intereses migratorios) y resurgen viejas consideraciones relativas a la seguridad internacional.

Sorprendentemente, a pesar de que los criterios que guían la cartografía de la ayuda no son los más adecuados para contribuir efectivamente al desarrollo humano, el debate sobre la pertinencia de estos criterios apenas trasciende de los círculos de analistas. Se perpetúa así un problema en la gestión de la ayuda; una política pública aquejada por problemas de información imperfecta y asimétrica, asociados al distanciamiento (geográfico, pero también político) existente entre los ciudadanos de países desarrollados que financian la ayuda, y los ciudadanos de los países que la reciben: así, los receptores ven limitadas sus posibilidades de influir en las ayudas de unos Estados (donantes) que no rinden cuentas ante ellos, lo que dificulta la rectificación de los fallos en la gestión pública de la ayuda. Como consecuencia de estos problemas en la transmisión de información (desde los ciudadanos receptores, hacia los Gobiernos donantes, o hacia sus ciudadanos, que son quienes pueden reclamar rectificaciones a través del voto), las sociedades modernas de la información poco saben

1. Véase una revisión de los estudios sobre asignación geográfica de la AOD en Tezanos, S. (2008): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Biblioteca Nueva, Madrid.

2. Véase Tezanos, S. (2010): “Geopolítica de la ayuda: un mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI”, en Guerra, A., Tezanos, J. F. y Tezanos, S.: *La lucha contra el hambre y la pobreza*, Editorial Sistema, Madrid.

—paradójicamente— acerca de cómo articulan sus Estados las políticas de AOD. En parte, el lento ritmo de reforma de la ayuda se debe al llamado “problema principal-agente”, que surge cuando los gestores políticos de la ayuda (es decir, los Gobiernos que actúan como “agentes”) simultanean objetivos de desarrollo y otros intereses de política exterior que pueden contradecir la vocación altruista de sus contribuyentes (el “principal”). Como resultado, el “letargo de la ayuda” dificulta que el sistema evolucione tan rápidamente como cambian los retos del desarrollo mundial.

En este contexto, es oportuno cuestionarnos: ¿cómo debería trazarse el *mapa* óptimo de la ayuda para aumentar su impacto sobre el desarrollo mundial? A este respecto, distintas escuelas de pensamiento económico ofrecen interpretaciones diferentes en torno a los criterios que deben guiar la asignación de unos recursos escasos —como es la ayuda—. Por ejemplo, el *paradigma utilitarista* propone distribuir la ayuda de manera tal que se maximice su impacto sobre la reducción de la pobreza mundial. En cambio, el *paradigma de la igualdad de oportunidades* propone distribuir la ayuda de manera que compense las “desventajas estructurales” que constriñen las posibilidades de desarrollo de algunos países. Y el *paradigma de igualdad de resultados*—en el que se basa la estrategia de los ODM— propone alcanzar idénticos resultados de reducción de la pobreza en todos los países (sin distinción alguna de sus situaciones de partida). Cada paradigma propone visiones distintas de “justicia distributiva” y, consiguientemente, trazan mapas estratégicos diferentes que contrastan notablemente con las prácticas distributivas reales de los donantes.

Este debate normativo sobre la asignación de la ayuda contribuye a sentar las bases para una gestión de la ayuda más eficiente y equitativa, orientada a la consecución de unos objetivos concretos de desarrollo³. Concretamente, la aplicación de principios estratégicos de distribución aportaría diversas mejoras potenciales al sistema de cooperación, entre las que destacan cuatro especialmente relevantes:

3. Véase una revisión de esta literatura en Tezanos, S. (2009): “Geopolítica de la ayuda. ¿Cómo optimizar el impacto de la ayuda sobre el crecimiento?”, *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, nº 9-2, págs. 55-88.

En primer lugar, la identificación de mapas estratégicos de asignación permite evaluar los *costes de oportunidad* en que se incurre bajo cada alternativa. Por ejemplo, el enfoque utilitarista permite cuantificar el número máximo de personas que potencialmente podría liberarse de la pobreza, y el enfoque de igualdad de oportunidades permite identificar el coste potencial de cada escenario de reparto en términos de equidad.

En segundo lugar, la identificación de una estrategia de distribución de la ayuda constituye un paso previo indispensable para la coordinación eficiente de las orientaciones geográficas de los numerosos donantes presentes en la arena internacional. Este tema ha cobrado especial importancia en la agenda sobre eficacia y eficiencia de la ayuda. Así, los principios de eficacia promovidos por el CAD –*Declaración de París y Agenda de Acción de Accra*– apuestan por “armonizar” la gestión de la ayuda para aumentar su impacto a través de la coordinación de los donantes, sobre la base de la especialización geográfica y la identificación de las “ventajas comparativas” de cada actor. Dichos aspectos fueron abordados con más detalle mediante la definición de los ocho *Principios sobre división del trabajo y complementariedad* del CAD (2009). Y, en esta misma línea, la Unión Europea concede especial atención a la tarea de la coordinación geográfica –recogida en el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (2006) y en el *Código de conducta sobre la división del trabajo en la política de desarrollo* (2007)–, tratando de aplicar iniciativas de programación conjunta entre los miembros de la UE y la Comisión, que se basan en los principios de “complementariedad” y “división eficiente del trabajo”. Sin embargo, difícilmente se podrán coordinar los donantes y dividir eficientemente el trabajo si no se delimita primero un mapa estratégico de distribución que identifique las cuotas óptimas de ayuda que corresponde a cada país socio.

En tercer lugar, la definición de un mapa estratégico aporta mayor transparencia y racionalidad a las decisiones de los donantes, e incrementa la predictibilidad de los flujos que reciben los países socios. Sorprendentemente, esta tarea ha recibido una atención muy limitada por parte de los donantes, con la excepción de unos pocos países –como Reino Unido y Países Bajos– y algunos organismos

multilaterales –como la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y el Banco Africano de Desarrollo–.

En cuarto lugar, una estrategia geográfica clara permitirá identificar –y mitigar– los casos concretos de países “infra (o sobre) asignados” (los países “huérfanos” y “mimados” de la ayuda), que se producen como consecuencia del “comportamiento gregario” de los donantes en la selección de países socios (concertándose en los casos más exitosos y en aquellos países que despiertan mayores intereses internacionales) y de la aversión generalizada de los donantes al fracaso (retirándose de los países en los que empeoran las condiciones de cooperación). La correcta identificación de aquellos PED infra (o sobre) asignados sentará las bases para un reparto más racional y coordinado de la ayuda.

En el terreno práctico, el diseño de un mapa estratégico de ayuda que coordine a los numerosos actores internacionales requiere un esfuerzo colectivo que permita avanzar en las siguientes tareas:

Primero, es necesario *decidir el principio distributivo* que se quiere aplicar, lo que exige el acuerdo entre los países y organismos donantes.

Segundo, se deben *identificar las condiciones políticas, económicas e institucionales que facilitan el positivo impacto de la ayuda sobre el desarrollo*, lo que exige que los donantes apoyen la realización de estudios rigurosos sobre el impacto –micro y macro– de la AOD en los distintos países.

Tercero, hace falta *apoyar los esfuerzos nacionales de capacitación y generación de estadísticas*, para poder construir un mapa de asignación basado en información fiable y de calidad (no obstante, esta dificultad dista mucho de estar resuelta, ni siquiera para evaluar el cumplimiento de los ODM).

Cuarto, se debe *avanzar en la coordinación efectiva entre donantes*, no sólo para definir el mapa estratégico de la ayuda, sino, sobre todo,

para ponerlo en práctica después. Es preciso implementar una estrategia de *división del trabajo* que establezca un reparto racional de las áreas geográficas de actuación de cada donante, de acuerdo con un criterio de “especialización eficiente” (por ejemplo, a través de indicadores de “ventajas comparativas reveladas” de cada donante, en cada país socio), e incrementar la predictibilidad y transparencia del sistema (exigiendo a los donantes que publiquen sus compromisos de ayuda para cada país a corto y medio plazo).

Y, quinto, se debe *implementar un mapa de reparto suficientemente flexible para compensar las situaciones particulares de necesidad* de algunos países socios. Un esquema óptimo de asignación debe tener un rango de excepcionalidad adecuado que permita compensar, al menos, tres escenarios concretos: los contextos posteriores a un conflicto o desastre natural, dado que el impacto de la ayuda es mayor en los países que padecen dichas situaciones; la existencia de desventajas estructurales que limitan las posibilidades de desarrollo de algunos países; y los “efectos derrame” que generan las economías más importantes de cada región.

En última instancia debe entenderse que la elección de un enfoque de asignación constituye una decisión política que corresponde tomar a la comunidad de donantes. No obstante, si los donantes asumen principios de asignación que resulten estratégicos, transparentes, orientados a la consecución de objetivos concretos de desarrollo, y suficientemente flexibles como para adaptarse a las circunstancias específicas de cada PED, habremos encontrado un camino para vencer algunas de las trabas institucionales más importantes que frustran la eficacia de las políticas de ayuda. Debemos “aprovechar” la recesión económica mundial, y el inevitable proceso de “destrucción creativa” –en el sentido schumpeteriano–, para *innovar* un sistema de ayuda más justo y eficiente, en el que nuevas ideas de cooperación, coordinación y estrategia suplanten a las prácticas ya fracasadas. Medio siglo de insuficiente impacto de la ayuda –lo que podríamos tildar de *eficacia perdida de la ayuda*– reclama una reforma enérgica del sistema. Un mapa constituye una herramienta útil para la pla-

nificación; sobre él habrán de dibujarse los objetivos y estrategias de cooperación pactadas entre países socios y donantes, no con trazos rectos y arbitrarios –como los que delinearon las fronteras del mundo en desarrollo–, sino de manera estratégica y racional, teniendo en cuenta las especificidades de cada región, las potencialidades de cada donante, y, en definitiva, la “geometría variable” del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Santander, 14 de mayo de 2010
tezanoss@unican.es